

Juridisering

Een korte schets over regelverdichting, overregulering en regeldruk, wat kenmerkend is voor juridisering en hoe juridisering te bestrijden

prof.dr. A.F.A. Korsten¹

23 dec. 2010

Deze beschouwing geeft een korte introductie op het verschijnsel juridisering.

Bij juridisering moet men direct denken aan de toename van wet- en regelgeving op een bepaald maatschappelijk gebied en op het bestuurlijk domein. Derhalve is een onderscheid te maken in *juridisering van de samenleving* en *juridisering van het overheidsbestuur* zelf.

Tweemaal juridisering

'Juridisering van de samenleving' verwijst – op het eerste gezicht - naar de overheidssturing in de vorm van wet- en regelgeving die geldt voor burgers en organisaties in hun maatschappelijke activiteiten, zoals onder meer van arbeid, arbeidsmarkt, handel, nijverheid, onderwijs, huisvesting, kunst en cultuur, sport, recreatie, welzijn, sociale zekerheid, etc. Is er sprake van een teveel aan wet- en regelgeving, die allerlei gevolgen heeft die niet gewenst worden? Zo, ja, is daar wat aan te doen? Hoe?

Bij juridisering van de samenleving kan het gaan om delen van de samenleving of juridisering in bepaalde opzichten.

'Juridisering van het overheidsbestuur' verwijst naar het overheidsbestuur dat zelf met steeds meer wet- en regelgeving geconfronteerd wordt, bijvoorbeeld in de vorm van regels als de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De Werkgroep terugdringing juridisering van het openbaar bestuur (werkgroep-Van Kemenade/Versteden) heeft aan dit laatste in 1997 een spraakmakend rapport gewijd '*Bestuur in geding*'. Dat rapport maakte een incubatietijd door, en werd dus niet onmiddellijk breed overgenomen. De inhoud werd aanvankelijk beperkt serieus genomen maar meer recent is wel sprake van erkenning en maatregelen die leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving (zie o.a. Barkhuysen e.a., 2010). De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) heeft een overzicht gegeven van de 'doorwerking'.

Beperking van het handelingsvermogen

De klacht dat juridisering van de samenleving en van het overheidsbestuur het handelingsvermogen beperkt is van alle tijden, stelt de Rob (2009). Maar juridisering kan een kritische grens over gaan. Het gevolg daarvan kan zijn dat vervolgens het hele stelsel van wet- en regelgeving op een bepaald terrein op de schop genomen kan of moet worden. Dat kan leiden tot pleidooien voor zogenaamde *stelselaanpassing* of *hervorming* en vervolgens misschien zelfs tot *chronische onvrede* omdat burgers zien dat 'verworven rechten' op de schop gaan.

Overdreven? Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) maakte al melding ervan dat in de ogen van veel burgers 'Den Haag' de verzorgingsstaat sinds een aantal jaren aan het 'strippen' of volgens sommigen aan het afbreken was. Dat was een van de oorzaken van dalend vertrouwen in politieke instituties, zonder dat dit overigens van Nederland al een '*low trust country*' maakte (zie Korsten en De Goede, 2006). Nederland is nog steeds een high-trust country, ook al is er al decennia meer beweging op het electorale front (floating votes).

¹ Arno F.A. Korsten is momenteel bijzonder hoogleraar bestuurskunde van de lagere overheden aan de Faculteit rechtsgeleerdheid van de Universiteit Maastricht en consultant. Tevens: emeritus hoogleraar bestuurskunde aan de Open Universiteit (Heerlen). Correspondentie naar: afa.korsten@planet.nl. Zie ook: www.arnokorsten.nl.

Ontwikkelingen in de samenleving

Ik ga hier eerst nader in op juridisering van de samenleving. Is juridisering van de samenleving een probleem? Daarvoor heb ik een redenering opgezet.

In de Nederlandse samenleving deden en doen zich tal van ontwikkelingen voor in sociaal-cultureel, economisch, demografisch, technologisch, politiek en ander opzicht. Ze worden niet alleen geboekstaafd door nationale planbureaus maar ook gesignaleerd en geïnterpreteerd vanuit verschillende disciplines, zoals de juridische, sociologische, psychologische, economische wetenschap en bestuurskunde. In het rijtje van onder meer toegenomen individualisering, globalisering, meer nadruk op duurzaamheid, multiculturalisering en toenemend veiligheidstreven ontbreekt juridisering de laatste decennia niet.

In het algemeen gesproken is discussie mogelijk over de kwaliteit van de signalering van ontwikkelingen en daarmee over de vraag of de *voortekenen* van verandering op allerlei gebieden *tijdig genoeg gezien zijn of gezien worden* (Korsten en Leers, 2005). Relevante voortekenen zijn immers van belang, zeker als je marktpartij bent omdat het miskennen ervan later tot verlies van klanten kan leiden. Dat deel van de auto-industrie dat niet in de gaten had dat burgers kleine auto's wilden kopen, ging niet over tot productie van kleine types en miste daarmee een marktaandeel. Vervelend, aldus de man die bekend is op het gebied van concurrentie-analyse, Michael Porter.

Je doet er dus goed aan *early-warning mechanisms* te hebben. Het is nodig om te proberen voortekenen van wat komt te zien, ook in de politieke arena's. Dat is heel moeilijk maar er bestaan methoden voor. Korsten en Leers (2005) noemen er een aantal. Voortekenen hebben veelal betrekking op wat latent is en wat latent is kan later manifest worden en uitgroeien tot maatschappelijk en/of bestuurlijk probleem of een 'forse uitdaging'. Niet altijd tot een probleem overigens. Er kan ook allerlei moois aankomen.

Van de meestal moeilijk waarneembare voortekenen waaien er sommige over, die blijken tijdelijk en/of niet relevant voor de waarnemer, maar andere groeien later uit tot manifeste ontwikkelingen. Wat smeult, kan uitgroeien tot een brand. Dat proces wil je voor zijn. Dat roept opnieuw de noodzaak op van tijdige signalering van 'eisen' en suggesties.

Van wat zich in de maatschappelijke, ecologische of economische onderstromen bevindt en dat als het ware door *het slaan van boorputten* naar boven moet komen, komt een deel doorgaans *pas laat* op de politieke agenda terecht (lees: wordt laat opgepakt) en soms slechts bij één politieke partij en in de ogen van een deel van het electoraat heel laat bij andere partijen. Vaak worden thema's of items heel laat opgepakt en dan zijn sommige zaken al uitgegroeid tot een incident of zelfs een crisis. De reactie daarop is dan duur en vergt veel tijd en middelen, zoals voor de overheidsreactie op de verwoestende gevolgen van de orkaan Katrina in de V.S. is vastgesteld. Het is daarom in het algemeen beter om *tijdig te signaleren* wat op het land of een deel van de samenleving afkomt, of wat daarin in de onderlagen gist en broeit, en dat te duiden en van (politieke) handelingsalternatieven te voorzien.

Zo gezien, verdient juridisering aandacht. Juridisering van de samenleving is eind jaren zeventig van de vorige eeuw gesignaleerd en aanvankelijk nog niet erg serieus genomen. Juridisering en kwaliteit van wetgeving is later echter uitgegroeid tot een manifest probleem of aandachtspunt in de ogen van bepaalde burgers en organisaties, van bepaalde politieke partijen en deelnemers aan het debat over wetgeving. Ad Geelhoed markeert en symboliseert deze ontwikkeling. Er is ook beleid over gemaakt.

Te noemen zijn:

- de dereguleringsoperatie onder leiding van Ad Geelhoed uit de jaren tachtig van de vorige eeuw (ten tijde van het kabinet-Lubbers),
- de latere acties tot beperking van administratieve lasten voor het bedrijfsleven (omarmd door minister Zalm),
- de operatie vermindering regeldruk (kabinet-Balkenende IV),
- de stroomlijning van het algemeen bestuursrecht (Scheltema),
- en de komst van de Crisis- en Herstelwet (zie Korsten e.a., 2010).

Juridisering is als vraagstuk daarmee nog niet van tafel. De Raad voor Economisch Adviseurs (REA) reageerde nog niet zo lang geleden dat overregulering en bureaucrativering de productiviteit van het land remt.

Juridisering van de samenleving is nog steeds een probleem. De werkhypothese is te formuleren dat dit probleem alleen maar groter wordt omdat de komst van nieuwe instituties tot meer regelgeving leidt.

Wat is juridisering van de samenleving eigenlijk? Er blijkt op verschillende manieren naar te kijken maar er bestaat ook samenhang.

Juridisering: wat het is

1 Juridisering kan allereerst gezien worden als *toegenomen en toenemende regeldichtheid*. Dan is het een neutrale term die geschikt is om empirisch onderzoek te doen naar *de omvang* van wet- en regelgeving. Juridisering wordt echter niet alleen gezien in termen van veel of weinig.

2 Direct in de buurt van waarnemingen over juridisering als omvang van wet- en regelgeving komt de (tweede) notie van juridisering als *problematische omvang*, als een 'teveel' aan wet- en regelgeving voor de samenleving of voor bepaalde categorieën of groepen in die samenleving, of 'verkeerde' juridisering.

Dan komen termen om de hoek kijken als 'verstikking' door regels, 'door de bomen het bos niet meer zien', 'ondernemerschap remmend', 'geen kant op kunnen'. In de tweede betekenis is juridisering al niet meer neutraal maar een hoofdzakelijk kritisch te bekijken verschijnsel.

3 Van 'teveel' van iets naar *negatieve gevolgen* van steeds meer wet- en regelgeving op bepaalde terreinen is maar een kleine stap. Ik kom daarmee bij een derde perspectief. Dan gaat het bij juridisering niet om teveel regels die leiden tot gebrek aan overzicht of verstikking maar dat ondernemers bij voorbeeld zoveel tijd kwijt zijn aan het bijhouden van gegevens (boeren en mestwetgeving) of het invullen van formulieren (politie). Het eigenlijke werk *bureaucratiseert*.

Als de term juridisering in dit verband valt, bedoelen bepaalde gebruikers eigenlijk de *negatieve kanten* van het gevolg van die wet- en regelgeving. De vrijheid om hun werk in te richten wordt beperkt. In kringen van politie hoort men dit geluid al tijden heel frequent.

Er wordt in relatie tot de productiviteit van Nederland wel gesproken over *overregulering of regeldruk* (REA, 2005; Korsten e.a., 2010).

Juridisering kan ook een financieel gevolg hebben doordat toezicht en handhaving menskracht gaan vragen en specifieke beleids- en prioriteitsdiscussies ontstaan. Hoeveel aandacht moet handhaving hebben? Wat hebben we over voor handhaving? Hebben we handhaving goed georganiseerd?

4 Juridisering drukt in het algemeen spraakgebruik ook nog iets anders uit. Dat is dat men in plaats van wet- en regelgeving liever *ander handelen van de wetgever* had gezien. Bijvoorbeeld dat de wetgever zijn handen thuis had gehouden en had afgezien van

bemoeienis met de samenleving als bedoeld in bepaalde wet- en regelgeving. Juridisering is dan een eufemistische term voor *'als het zo moet, hoeft het niet'*. Je hoort dan: 'of we hier iets mee opschieten als land?' Deze hartenkreet kan tijdelijk zijn en betrekking hebben op symboolwetgeving.

5 Het komt ook voor dat juridisering een begin markeert van een discussie over inzet van *alternatieve middelen om een (overheids)doel te bereiken*.

Geelhoed heeft die discussie benadrukt. Hij stelt in *'De interveniërende staat'* dat wetgeving een zwaar instrument is. Beleidsmakers hebben niet alleen *juridische middelen*, zoals geboden en verboden, tot hun beschikking hebben maar kunnen er bij een bepaald beleid ook voor kiezen om *economische instrumenten*, zoals prikkels of heffingen, in te zetten en ze kunnen voor *communicatieve instrumenten* kiezen, zoals voorlichting of public relations. Ook een instrumentenmix ('policy mix') is mogelijk.

Wie het regelmatig onderhoud van auto's wil bevorderen, kan een wet op de APK maken maar ook op een andere manier te werk gaan, zoals vaak uit een internationaal- vergelijkend perspectief blijkt. Met andere woorden, juridisering is te temperen door de keuze van alternatieve – meestal lichtere - beleidsinstrumenten meer te overwegen. De wetgever kan en moet zichzelf soms in toom houden.

6 Juridisering komt ook nog wel in andere betekenissen voor. Als de wetgever opmarcheert en wetten meer *procesgerichte wetten* worden, zoals de bestuurskundige en jurist Ig Snellen eens signaleerde, worden afwegingen doorgeschoven naar hetzij betrokkenen, hetzij de rechter. Denk voor procesgerichtheid aan euthanasie dat onderwerp van beraad is tussen een arts, wellicht de zieke patiënt en de familie. De wetgever zendt normering in belangrijke mate door naar betrokkenen. Deze procesgerichtheid kan verdedigbaar zijn in geval waarden en normen in concrete contexten afweging behoeven.

De rol van de rechter laat ik hier verder buiten beschouwing.

Risico's van juridisering

Wat zijn nu risico's van juridisering? Daarop is al ingegaan.

- Juridisering kan leiden tot overregulering en zo van invloed zijn op de productiviteit van een land, meende de Raad van Economisch Adviseurs (2005).
- Juridisering kan verstikkend werken op een beroepsgroep of een sector in de vorm van bureaucraties. Professionals als politiemensen worden van hun werk gehouden doordat ze verslag moeten doen van activiteiten of resultaten. De administratieve lasten kunnen de pan gaan uitrijzen.

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob, 2009) voegt nog wat toe.

- De Rob stelt allereerst dat het democratisch proces in de verdrukking kan komen als juridische procedures, wet- en regelgeving de overhand krijgen. Het overheidsbestuur boet in aan doorzettingsmacht.
- Daarnaast bestaat het risico dat de overheid uit vrees voor juridische claims bij de ontwikkeling van nieuw beleid of de uitvoering van bestaand beleid zich op voorhand indekt en slagvaardig handelen uitstelt.
- Ten slotte kan de juridische normering 'zo complex, gedetailleerd of tegenstrijdig zijn' dat een overheidsorganisatie zelf daar in redelijkheid niet aan kan voldoen.

Ik richt me nu niet op de democratische processen, noch op de slagvaardigheid maar ga in op de regelverdichting en dus op de toegenomen omvang van wet- en regelgeving en de gevolgen daarvan. Die andere processen zijn niet onbelangrijk maar ze moeten op een andere plaats behandeld worden.

Juridisering als regelverdichting

Regeldichtheid is een begrip dat we vinden bij Geelhoed in *'De interveniërende staat'* en bij anderen.

Regeldichtheid verwijst naar:

1. In de tijd gezien: meer regels in de vorm van meer wetten en Amvb's;
2. Gemiddeld meer uitgebreidere (langere) wetten (met meer artikelen);
3. In de tijd gemiddeld langer wordende artikelen in afzonderlijke wetten;
4. Meer verstrengeling tussen wetten in de vorm van verwijzingen van de ene wet naar de andere (door Duitsers 'Vernetzung' genoemd).

Toegenomen regeldichtheid leidt tot een toenemende complexiteit in de ogen van burgers, die geacht worden 'de wet te kennen'. En van onoverzichtelijkheid. En van wat in de praktijk 'regeldruk' wordt genoemd.

Is sprake van een toename van wetten en andere regelgeving en zo ja, sinds wanneer? Een antwoord hierop vinden we bij Geelhoed en in het werk van C.J.M. Schuyt.

Schuyt laat zien dat het aantal wetten sinds 1945 enorm is toegenomen als gevolg van een toegenomen overheidsbemoeyenis met het hele leven van burgers en het handelen of niet-handelen van burgers en organisaties op tal van gebieden en in tal van 'sferen'. Wetten zijn ook langer geworden en er is sprake van langere artikelen en verstrengeling tussen wetten omdat er steeds meer sprake is van al bestaande wetten en regels waaraan nieuwe worden toegevoegd.

Waar minder plaats is voor mensen, ga je elkaar aanstoten en zo is het blijkbaar ook met wet- en regelgeving. Wetten kunnen elkaar in de weg zitten en dan moet je bij voorbeeld zeggen dat regel zus en zo niet geldt in deze wet of juist wel maar dat er nog iets bijkomt. Daarom een term als verstrengeling.

Voorstellen voor wetgeving worden sinds 1945 steeds vaker ondertekend door meer dan een bewindspersoon. Dat wijst ook op verstrengeling.

Regelverdichting bestaat.² Bestuurskundigen spreken in brede zin over *beleidsaccumulatie*, over stapeling van beleid. Goed beleid vraagt om bredere toepassing (kan de subsidie ook gelden voor....?), slecht beleid om correctie (nieuwe beleidsvoorstellen). In beide gevallen is het gevolg doorgaans 'meer'.

We zien vanuit gemeenten bij voorbeeld dat het *bijzonder bestuursrecht* sterk is toegenomen. Maar er is meer. Er is niet alleen sprake van nieuwe interventies maar ook van beleidssplitsing (differentiatie). Podiumkunstenbeleid werd balletbeleid, beleid voor symphonieorkesten, etc..

Regelverdichting niet beperkt tot Nederland

Dit verschijnsel van juridisering opgevat als 'regeldichtheid' en regelverdichting is *niet tot Nederland beperkt*. Vanzelfsprekend niet omdat het een response is op agenderingspogingen vanuit de Westeuropese samenlevingen en het oppakken door politieke partijen en fracties van eisen, suggesties, handreikingen en voorstellen uit delen van de samenleving, of als gevolg van crises (rellen, gijzelingen, overstromingen en andere rampen, calamiteiten of incidenten).

² Je zou alleen al aan de komst van nieuwe juridische leerstoelen aan universiteiten, het aantal en de benaming daarvan grofweg de ontwikkeling kunnen aflezen. Denk aan de komst van: europees recht, migratierecht, welzijnsrecht, milieurecht, asielrecht, jeugdrecht, auteursrecht, mensenrechten, informatisering, dierenrechten, toevoeging van het woord 'internationaal' of 'vergelijkend' aan tal van leerstoelen. Ga zo maar door.

Weliswaar bestaan er zekere verschillen tussen de samenlevingen maar grosso modo maken burgers in West-Europa in een zekere periode van zeg tien jaar grofweg dezelfde dingen (verschijnselen, problemen, calamiteiten, risico's) mee die aanleiding zijn voor het nemen van 'stappen'. Een beweging naar anti-rookpolitiek en meer aandacht voor pakweg dierenwelzijn, bestrijding van bodem- en watervervuiling en terrorismebestrijding is bij voorbeeld niet beperkt tot Nederland.

Europeanisering van beleid versterkt regelverdichting

De komst van de EEG en later de EG en EU en vrijheid van verkeer op het vlak van handel en kapitaal en *het oprekken* van de Europese bemoeienis heeft bijgedragen aan de europeanisering van regelgeving. Deze europeanisering heeft in Nederland de regeldichtheid vergroot, niet beperkt. Europa is zich gaan bemoeien met de kwaliteit van gehaktballen, de flora en fauna, het geluidsniveau van grasmaaiers en de veiligheid van schilders die moeten werken met hoogwerkers. Nederland heeft dit mede mogelijk gemaakt. Velen in Haagse sferen betogen dat dit als geheel een fantastisch of goed proces is geweest waar niet genoeg de loftrompet over gestoken kan worden en naar believen noemen ze dan Natura 2000 of wat anders. Europa droeg pathetisch gezegd dus bij aan de overheid als *interventiestaat* en alle partijen die vanaf 1945 regeringsverantwoordelijkheid droegen hebben daaraan vlijtig meegedaan.

Hoe ziet deze juridisering er precies uit. De toename in omvang van Europese regelgeving is onderwerp van onderzoek geweest. Het onderzoek '*Alle regels tellen*' is uitgevoerd door Herweijer en De Jong.

Andere invloedsfactoren

Er zijn vele *invloedsfactoren* te noemen, die inwerkten op de toename in eisen, wensen, suggesties e.d. en die uitmondten in nationale regelverdichting. Om er achter te komen om wat het gaat bij agendering kun je kijken naar de verschuiving in voorkeuren van belangenorganisaties, pressiegroepen en actiegroepen. Je kunt ook kijken naar de verkiezingsprogramma's van politieke partijen en opeenvolgende regeerakkoorden. En naar de inhoud van moties en amendementen in het parlement. Minderheden moesten worden beschermd en opgevangen, privacy werd een item om te beschermen, migratie leidde tot inburgeringseisen, het milieu moest worden beschermd en vervuiling in lucht, water en bodem worden tegengegaan. Etc. etc. Vele belangen werden gearticuleerd en nieuwe belangen en aspecten van goed samenleven werden ontdekt en leidden tot eisen, wensen, suggesties.

Ad Geelhoed heeft in 'De interveniërende staat' hiervan een (ordenend) overzicht gegeven. Hij stelt onder meer dat de wetgever niet slechts codificerend optrad maar ook modifierend, steeds meer op maatschappelijke verandering gericht was. Allerlei wetgeving moest leiden tot correctie van misstanden in de sfeer van bij voorbeeld landbouw.

Bestrijden van juridisering als regelverdichting: deregulering

Gepoogd is deze regelverdichting te bestrijden en redresseren, aldus ook Geelhoed, door middel van deregulering en door in het traject van wetgeving_nog eens goed te gaan vragen of wetgeving nou wel echt het goede middel was ('regels van Geelhoed').

De resultaten van al de dereguleringspogingen is dat deregulering de vorm kreeg van enige vereenvoudiging. Integrale *policy termination*, beëindiging van beleid dus, trad niet vaak op. Als sprake is van beleidsbeëindiging heeft die vaak de vorm van een *gedeeltelijke* beëindiging. Een voorbeeld van wel optredende beëindiging is het stoppen van de beeldende kunstenaarsregeling en de WIR.

Het stoppen van beleid kan goed, zo toont onderzoek als aan *drie voorwaarden* gezamenlijk is voldaan:

- Een verschuivend tijdgeest en veranderend *sensitizing concept*, dus een andere manier van kijken naar het betreffende terrein/ veld;
- Grote financiële druk om te *bezuinigen*;
- Een *negatieve evaluatie* van het betreffende beleid.

Deze combinatie is vaak nodig wil beleid tot stoppen gedwongen worden. Als beleid erg aan maatschappelijke waarden appelleert, is het stoppen desondanks moeilijk. Denk maar eens aan voorzieningen voor oude KNIL-militairen (een tehuis bleek niet op te heffen want het werd onrechtvaardig gevonden).

Het weggooien van oude schoenen gaat makkelijker als je nieuwe hebt. Zo is het ook met beleidsverandering. Beleid krijgt dan ook vaak de vorm van *beleidsopvolging*. Het een wordt ingeruild tegen het ander. We zien de laatste decennia veel beleidsopvolging, het vervangen van de ene wet door een andere (bijv. nieuwe rampenbestrijding in plaats van de Bescherming Bevolking).

Vooraf 'jong beleid' is kwetsbaar. Het wordt makkelijk opgeruimd. Logisch want het heeft zich nog niet gevestigd, en is nog niet omringd door 'vested interests'. Voorbeelden: Nationaal Historisch Museum en emancipatiebeleid. '*Old agencies never die*' paradoxaal genoeg want ze hebben leren overleven.

Er wordt wel veranderd maar per saldo is de regelverdichting niet teruggedrongen omdat de beperkte opruiming niet op kan tegen de toename.

Ex-ante evaluatie en ex-post evaluatie

Wie wet- en regelgeving terug wil dringen kan op twee paarden wedden.

Het eerste is het vooraf beter doordenken van de vraag of je overheidsbeleid wel moet willen maken en doelstellingen wel echt kunt bereiken door beleid x of y, en zo ja, of je gewenste effecten wel kunt bereiken door middel van de instrumentatie met wet- en regelgeving. We hebben het dan over *ex-ante evaluatie*.

Een tweede paard om op te gokken is *sunset legislation*, horizonwetgeving. Horizonwetgeving betekent dat je met het aannemen van een wet onmiddellijk een besluit neemt om een wet op een bepaald moment, zeg na vijf of zes jaar later, weer buiten werking te zetten. En tevens besluit je dan dat een evaluatie plaatsvindt, die eventueel kan leiden tot het verlengen van de wet voor een nieuwe periode, al of niet na aanpassing.

Sunset legislation wordt vaak in de V.S. toegepast. De staat Colorado begon er ooit mee. Daarom is het werken met sunsets wel een Colorado-kever genoemd.

De wenselijkheid van horizonwetgeving heeft in de jaren tachtig in een VVD-verkiezingsprogramma gestaan.

Horizonwetgeving is in Nederland na 1984 hoofdzakelijk aangeslagen bij het instellen van commissies. Het automatisch *beëindigen van beleid* (tenzij) en dus de terminatie van wet- en regelgeving komt maar beperkt voor in vergelijking met de enorm gegroeide praktijk in de Verenigde Staten. De les is: als er eenmaal sprake is van een overheidsinterventie op een bepaald gebied dan kom je er doorgaans niet meer vanaf, hoewel wel beleidsopvolging optreedt, soms in combinatie met partiële beëindiging (bijvoorbeeld in de vorm van budgettaire volumebeperking, beperking van doelgroepen).

Begrijpelijk want met de komst van beleid ontstaan er groepen die belang hebben bij *beleidscontinuïteit* of bij slechts beperkte aanpassingen. Slechts als er sprake is van plannen die een natuurlijk of tevoren voorzien einde kennen, treedt de overheid makkelijker terug. De Deltawerken zijn af en het beleid ging daarna over in 'beheer' van de kust (etc.). De

bestrijding van ziekten door tijdige preventieve vaccinatie kan leiden tot een beperktere activiteit van de overheid op dat vlak in plaats van omvangrijke hulpprogramma's om ziekte te bestrijden of in te dammen. Enz.

Dat deregulering in Nederland niet rigoreus werd en wordt aangepakt, is al langere tijd geen item meer. Politieke partijen geven maar beperkt aan waar de centrale overheid de handen van kan terugtrekken. Een streven naar een minimale(re) overheid (minimale staat) krijgt in feite weinig structureel handen en voeten ondanks een politiek van goede bedoelingen, zoals initiatieven tot beperking van regeldruk van bedrijven.

De blik op gevolgen van regelverdichting

Recent wordt een nieuwe weg ingeslagen. Er wordt *naar gevolgen* gekeken van regelverdichting. Die bezinning kan leiden tot wettelijke integratie en bundeling. Denk aan de komst van een Wet Milieubeheer die in de plaats kwam van een aantal bestaande wetten. Evaluatie van een wet als de Wet ruimtelijke ordening kan leiden tot een nWro, die nieuwe accenten zet in een wettelijk stelsel. In tijden van crises kan ineens regelgeving ter zijde geschoven worden door een *Deltawet grote rivieren*, die over het algemeen positief is geëvalueerd. Dan blijkt ineens dat het anders kan als het moet. En er kwam onder het kabinet-Balkenende IV een *Crisis- en herstelwet*. Ineens kan een groep partijen verenigd in een coalitie iets doen.

Er gebeurt dus wel iets. Er bestaat *zekere dynamiek in wet- en regelgeving*. Genoeg? Ontstaat er zo verbetering? Gaat het geheel van processen van beleid en daarmee van wet- en regelgeving de goede kant op? Dat voert ons naar de bezinning door adviesorganen. Ik wijs op werk van twee adviesorganen.

Adviesorgaan (1): productiviteit van Nederland vergroten

Ten eerste de REA. In mei 2005 heeft de Raad van Economisch Adviseurs (REA) aan de Tweede Kamer het advies uitgebracht *'Bureaucratisering en overregulering'* (TK 2004-5, 30 1233, nr. 2). De reden hiervoor was de wenselijkheid van het aanpakken van bureaucratiesering en regeldruk om de productiviteit van Nederland te vergroten.

In dit advies doet de REA de suggestie om meer horizonbepalingen in wetgeving te gaan werken. Daar heb je het fenomeen van de sunset clauses dus weer. Stop na verloop van tijd met zaken, tenzij een expliciet besluit tot het tegendeel wordt geëntameerd.

In opdracht van het ministerie van BZK hebben Philip Eijlander en Rob van Gestel (UvT) vervolgens in de voetsporen van een eerder onderzoek van Korsten e.a. uit 1984 een analyse gemaakt van nut en noodzaak van horizonwetgeving. Zij herbevestigden de zinvolheid van *sunset legislation* maar wijzen ook op het nut van andere momenten om af- of bij te buigen, zoals *ex-ante evaluatie*. Hier worden beide paarden dus weer van stal gehaald om mee te lopen in de race.

Adviesorgaan (2): meer slagvaardigheid in Nederland en de juridisering van het bestuur

De Raad voor het openbaar bestuur (Rob) ging niet expliciet in op juridisering van de samenleving maar bracht in 2009 een advies uit over slagvaardigheid van bestuur. Juridisering van het bestuur komt daarbij om de hoek kijken.

Slagvaardigheid is te omschrijven als de mate waarin een overheid erin slaagt in een korte tijd zaken voor elkaar te krijgen die het wenst en daarmee de tijd tussen de besluitvormings- en initiatieffase en de voltooiing van beleid in de vorm van prestaties (resultaten) en gewenste effecten zo kort mogelijk gehouden wordt. Slagvaardigheid heeft daarmee te maken met vaart, tempo, snelheid. Dit alles in het perspectief van rechtsbescherming, gelijkheid, zorgvuldigheid, proportionaliteit en tal van andere principes van 'goed bestuur'.

Dat geheel van principes is sinds 1945 ook enorm toegenomen en op zich een complex dat opstuwend werkt op regeldichtheid en verdichting.

De Rob slaagt er niet in om in het complex van regeldichtheid wezenlijk opruiming te houden.

De slagvaardigheidsdiscussie voert natuurlijk ook naar discussies over *het bestel van het binnenlands bestuur* (minder lagen, minder bestuurlijke drukte). Maar bijzonder is ook dat heel veel van de wetten en regels helemaal niet als oorzaak hebben het bestaan van provincies, waterschappen, gemeenten of deelgemeenten of Wgr+-gebieden of veiligheidsregio's. Het is de centrale wetgever die op tal van terreinen met wet- en regelgeving komt terwijl de andere overheden in medebewind zijn of worden geroepen; ze voeren uit. De oorzaken van juridisering van de samenleving liggen in de kern niet bij provincies, gemeenten, waterschappen.

Het Rob-advies gaat specifiek in op juridisering van het bestuur. Daarover is het nodige meer te zeggen. Dat gebeurt in deze tekst niet.

Slagvaardigheid in grote projecten

Slagvaardigheid bevorderende politiek in relatie tot juridisering van de samenleving is op diverse manieren te doordenken.

Wie vanuit dat perspectief bij voorbeeld kijkt naar grote projecten als 'De Maaswerken' (Van Eijsden tot de zee) slaat de schrik om het hart. Dergelijke projecten duren jaren en vereisen zoveel documenten, bestekken, risico-analyses etc. dat je verrast kunt zijn dat na x jaar de Maas er weer beter bij ligt voor onder meer modern scheepvaartverkeer. En wie kijkt naar VROM-projecten (groenprojecten e.d.) op het vlak van dialogisch beleid – onder andere de Biesbosch -, zoals Ron Cörvers in zijn dissertatie deed, constateert een voortvarendheid die niet gericht is op beslissen en 'dingen doen' maar op vanuit het ene plan besluiten tot een volgende nota en van daaruit naar weer een nota. De wielrenterm '*sur place*' (in balans maar niet vooruit) en *beleidsverlamming* is hier niet ver weg.

Deze exercitie voert ons naar het rapport van de *commissie-Elverding* en de gevolgen daarvan.

Waardenoriëntatie als voortstuwingsmechanisme

Volgens de bestuurskundige Frissen moeten we eens goed kijken naar de politieke waarden en principes die de staat en zijn wet- en regelgeving zo opstuwend richting – naar een woord van de hoogleraar staatsrecht Kortmann - *Elefantiasis*. Zie het boek '*Gevaarlijk veilig*'. Het eeuwige streven naar gelijkheid acht hij om allerlei redenen verderfelijk, onder meer omdat het een het ander aan beleid oproept en de vrijheid van burgers miskent om iets zelf op verantwoorde wijze tot stand te brengen.

Tenslotte

Het voorgaande is te zien als een basale exercitie over enkele aspecten van juridisering. Belangrijk is dat onderscheid is gemaakt in twee soorten juridisering: juridisering van de samenleving en van het bestuur.

De juridisering van de samenleving wordt gesymboliseerd door beschouwingen als van Geelhoed, en thema's als de dereguleringsoperatie, denken in termen van administratieve lasten, vermindering van regeldruk, overregulering, productiviteit van Nederland, gevolgen van juridisering en ingrepen hierin voor 'trust'. Het terugdringen van juridisering voert ons naar de wereld van REA, ex ante evaluatie en horizonbepalingen en beleidsbeëindiging.

De juridisering van bestuur wordt gesymboliseerd door het werk van Van Kemenade en Versteden, het algemene en bijzondere bestuursrecht.

Beide werelden van juridisering komen samen in het denken in termen van een slagvaardig Nederland. Tot voor kort wordt slagvaardigheid echter teveel alleen gezien vanuit het perspectief van 'juridisering van bestuur'. Het bestuur kan verlamd raken maar bedrijven en andere organisaties evenzeer. In het laatste geval hebben we het over 'juridisering van de samenleving'.

Literatuur

- Barendrecht, M., Administratieve lasten van wetten; relevantere informatie tegen lagere kosten, in: *NJB*, jrg. 79, 2004, nr. 7, p. 321.
- Barkhuysen, T. e.a., *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Boom, Den Haag, 2010.
- Brenninkmeijer, A., Regeldruk, in: *NJB*, jrg. 79, 2004, nr. 7, p. 321.
- Bruijn, J.A. de, P. de Jong, A. Korsten e.a. (red.), *Grote projecten*, Samsom, Alphen, 1996.
- Cörvers, R., *Netwerksturing bij natuurontwikkeling*, Open Universiteit, Heerlen, 2001 (diss.).
- Dijkstra, G. e.a., De invloed van Europa laat zich lastig tellen, in: *Staatscourant*, 27 okt. 2004.
- Eijlander, Ph. en R. van Gestel, *Horizonwetgeving: effectief middel in de strijd tegen toenemende regeldruk?*, Tilburg, 2005.
- EIM, *Monitor administratieve lasten bedrijven*, Zoetermeer, 2002.
- Frissen, P.H.A., *Gevaarlijk veilig*, Amsterdam, 2010.
- Geelhoed, A., *De interveniërende staat*, Den Haag, 1983.
- Jong, P.O. de, en M. Herweijer, *Alle regels tellen- De ontwikkeling van het aantal wetten, AMvB's en ministeriële regelingen in Nederland*, Boom, Den Haag, 2004.
- Kabinet-Balkenende, *Vertrouwen in wetgeving*, Kamerstukken 2008/2009, 31 731, nr. 1 en 2.
- Klink, B. van, en W. Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, W.E.J. Tjeenk Willink, Deventer, 2000.
- Klosse, M. Peeters en L. Verhey, S. e.a., *Op zoek naar kwaliteit – Een onderzoek naar de toepassing en operationalisering van wetgevingskwaliteitseisen*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Korsten, A.F.A. (red.), *Horizonwetgeving en wetsevaluatie - Ervaringen in de V.S. en in Nederland*, Katholieke Universiteit Nijmegen, 1984.
- Korsten, A.F.A. *Deugdelijk bestuur*, Heerlen, 10 sept. 2010 (afscheidsrede).
- Korsten, A.F.A. e.a., *Regeren met programma's*, Boom/Lemma, Den Haag, 2010.
- Korsten, A.F.A. en G. Leers, *Inspirerend leiderschap in de risicomaatschappij*, Lemma, Utrecht, 2005.
- Korsten, A.F.A. en P. de Goede (red.), *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur*, Elsevier, Den Haag, 2006.
- Korsten, A.F.A., Dynamisch bestuur – Beleidsbeëindiging, opvolging en vernieuwing, in: Knaap, P. van der, A. Korsten e.a. (red.), *Trajectmanagement*, Lemma, Utrecht, 2004, pp. 231-251.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Slagvaardig bestuur*, Den Haag, 2009.
- REA, *Bureaucratisering en overregulering*, TK 2004-2005, 30 1233, nr. 2.
- Schuyt, C.J.M., *Ongeregeld heden*, Samsom, Alphen, 1982 (oratie).
- Stoop, J., *Betekenis van het wetgevingskwaliteitsbeleid*, Boom, Den Haag, 2005.
- Toorn, M. van den, en P. Wierenga, *Het parlementaire jaar in wetten en regels*, Sdu, Den Haag, 2003.
- Veerman, G.J., *Het meesterschap van de wetgevingsjurist*, Sdu, Den Haag, 2001.
- Werkgroep terugdringing juridisering van het openbaar bestuur, *Bestuur in geding*, Provincie Noord-Holland, 1997.
- WRR, *De toekomst van de nationale rechtstaat*, Sdu, Den Haag, 2002.
- Zouridis, S., *De dynamiek van bestuur en recht – Over de rechtsstaat als bestuurswetenschappelijk fenomeen*, Boom/Lemma, Den Haag, 2009.